



# El nou protagonisme del món local

**Joan Maria Roig**

President de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques

## 1. INTRODUCCIÓ. 2. EL NOU RÈGIM LOCAL. 3. EL CONSELL DE GOVERNS LOCALS.

### 1. Introducció

Els governs locals van ser els grans oblidats en l'Estatut de 1979. Malgrat la referència que l'article 5.1 d'aquest text feia a l'organització territorial de la Generalitat de Catalunya, les altres indicacions sobre l'organització local eren minses i inconcretes, llevat de la que contenia l'article 48 sobre la tutela financera i l'autonomia local, reconegudes, igualment, a la Constitució de 1978.

Tanmateix, la legislació catalana va preveure, en la legislació local de 1987, la creació de la Comissió de Govern Local, que ha estat un veritable òrgan de participació dels ens locals en la confecció de normes, avantprojectes de llei i projectes de decret, dels quals s'ha informat abans de ser aprovats pel Govern. En un sistema legislatiu on el proponent principal és el Govern, aquesta Comissió té un sentit enorme. No existeix, però, un òrgan semblant al propi Parlament que, quan legisla en ponència, si a aquesta li sembla oportú, sol·licita una compareixença dels representants dels ens locals. Per això, tenim experiències nefastes de la legislació en ponència, com ara la darrera Llei de protecció dels animals, en la qual, per presumir de ser de les més avançades d'Europa, s'ha passat el mort, o la impossibilitat de mort, als municipis pel que fa a mantenir els animals de companyia en gossers.

L'Estatut de 1979, però, forma part de la història recent de Catalunya, i ara no és el moment de fer-ne una crítica, ja que ha estat superat. Potser no s'ha superat en el grau que desitjàvem, però és cert que avui tenim un nou instrument que, desenvolupat amb la rapidesa i la generositat que correspondria, permetrà que Catalunya pugui avançar més cap al seu alliberament nacional. L'Estatut de 2006 no és ni de bon tros l'estat de nirvana somiat i desitjat per molts, però és un pas intermedi. Cal, però, desenvolupar-lo i treure'n els rendiments que permeti per tal de dotar el país de més capacitat política i més benestar per a la ciutadania. El doctor Carles Viver i Pi-Sunyer, en un article publicat a la revista *Activitat Parlamentària* número 10 del mes d'octubre de 2006, assenyala clarament que la "capacitat transformadora de l'Estatut de 2006 dependrà en gran me-

## Joan Maria Roig

És alcalde d'Ampostà des de 1987 i president de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques (ACM) des de 1999.

Entre els anys 1992-1997 i 2001-2004 ha estat diputat del Parlament de Catalunya, on va ocupar diverses responsabilitats.

En les legislatures 1993-1997 i 2001-2004 va ser designat senador.

En la seva trajectòria en càrrecs públics, també ha estat president del Consell Comarcal del Montsià i membre del Comitè de les Regions de la Unió Europea.



sura de com s'interpreti i apliqui el text finalment aprovat"; les actuacions, les informacions periodístiques i les declaracions fetes pels membres del Govern de Catalunya i del Govern espanyol fan suposar que més aviat es tractarà d'una visió restrictiva i limitadora de les potencialitats que el text conté. Seria una llàstima que no es desenvolupés plenament un instrument que ja ha sofert diverses mutilacions, malgrat que l'acord a Catalunya del 30 de setembre de 2005 va generar un estat d'entusiasme col·lectiu.

L'Estatut de 2006 aporta novetats en la relació dels governs locals i el Parlament. S'ha avançat en una definició més clara de la funció i l'estructura d'aquest en relació amb el conjunt del país i s'ha concretat el perfil que els municipis tenen en l'estructura nacional. Cal lamentar, però, la inconcreció i la indefinició en què es deixen les vegueries i els consells comarcals. Avui, ningú no s'atreveix a dir si a Catalunya ja hi ha quatre vegueries o continuen sent diputacions. Ningú no s'atreveix a dir si l'adopció, per la via de fet, d'una organització dels serveis del Govern de la Generalitat de Catalunya en set regions respon a unes possibles set vegueries o a un mer capritx del Govern mateix. Queden, per tant, moltes indefinicions que caldria haver aclarit ràpidament, ja que el mes de maig de 2007 hi ha eleccions locals on seria bo que la ciutadania sabés què vota i quins òrgans vota. Ningú no sap si al mes de juny de 2007 es constituïran les diputacions o no i, en aquest cas, quines funcions els correspondran. Ningú no sap si el sistema electoral de les diputacions serà l'establert a la Llei orgànica de règim electoral general (LOREG) o bé un de propi. Tanmateix, atès que aquest article s'escriu al mes de febrer de 2007, hem de suposar que arribarem a les eleccions sense haver resolt aquestes incògnites.

## 2. El nou règim local

La primera discussió que s'ha reobert arran de l'aprovació del nou Estatut de Catalunya és l'abast que cal donar-li, sobretot pel que fa a la competència exclusiva que correspon



a l'Estat en relació amb el règim jurídic i de funcionament de les diferents administracions públiques i, en concret, dels municipis. La consideració no és neutra. Segons com s'entengui l'article que en parla i la interpretació que se'n faci, podem assegurar que l'Estatut de Catalunya és la norma base per al desenvolupament organitzatiu i competencial dels ens locals de Catalunya.

La Constitució de 1978 configura com una competència exclusiva de l'Estat les “bases del règim jurídic de les administracions públiques i el règim estatutari dels funcionaris de les administracions públiques”. També correspon a l'Estat la legislació sobre expropiació forçosa; la legislació bàsica sobre contractes, les concessions administratives i el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques. Aquestes competències han estat acomplertes per l'Estat fins i tot de manera no bàsica i la doctrina ha comprès que aquest excés de legislació s'havia d'entendre, en tot cas, com a supletòria del dret propi.

L'Estatut de 1979 es pronunciava molt poc sobre els municipis i la resta dels ens locals i, per tant, les normes que s'han aprovat a l'empara de la Constitució han acomplert aquesta funció fins i tot supletòria. Ara la situació és diferent. L'Estatut de 2006 és una norma estatal amb rang de llei orgànica i, per tant, garanteix un nucli de competències als municipis i consolida, per primera vegada en una norma del bloc de constitucionalitat, el principi d'autonomia local recollit a la Carta europea de l'autonomia local, ratificada per l'Estat espanyol.

La diferència és substancial, ja que el Tribunal Constitucional durant els darrers vint-i-cinc anys ha interpretat l'article 149.1.18, el que recull la competència exclusiva, en matèria de règim jurídic i procediment administratiu comú, per a l'Estat. El nucli d'interpretació era “bases del règim jurídic”. Ara hem de preguntar-nos: amb el nou Estatut i amb la regulació extensa i exhaustiva de les competències i les potestats de l'Administració local, quines són les bases del règim jurídic de les administracions públiques?



L'Estatut de 2006 garanteix un nucli de competències als municipis i consolida, per primera vegada, el principi d'autonomia local recollit a la Carta europea de l'autonomia local.

Foto: Departament de Governació i Administracions Públiques.

La Llei 30/1992 es titula precisament “del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment comú”. És a dir que podem afirmar que el legislador estableix en una norma general el que preveu l'article de la Constitució i, per tant, que ja ha donat compliment a la reserva competencial establerta a la norma constitucional.

Tal com hem dit, el Tribunal Constitucional a la sentència de 23 de desembre de 1983 va establir la naturalesa bífrent del règim local, ni intracomunitari ni extracomunitari. Així, no hi ha a la Constitució, tal com continua ressenyant el Tribunal esmentat, un fonament clar i inequívoc per argumentar que el règim local (competències i govern) és una competència autonòmica, però aquest fonament tampoc no hi és per sostenir l'exclusivitat de la competència estatal.

**L'Estatut és la norma base per al desenvolupament organitzatiu i competencial dels ens locals**

La nova norma estatutària catalana pot canviar radicalment aquesta interpretació constitucional. Ara, el nou Estatut estableix un règim diferent, i més si es té en compte que a l'article 84 es fixa i salvaguarda l'autonomia local. Com hem dit, les bases que estableix la norma constitucional es poden entendre circumscrites al que disposa la Llei 30/92, de règim jurídic i procediment comú. No es pot oblidar que la norma estatutària és una llei orgànica emanada del Congrés dels Diputats i, per tant, el que disposen els diversos articles de l'Estatut són normes de dret públic espanyol i desenvolupen la Constitució espanyola.

Això ho posem en consideració en un moment en què el legislador espanyol intenta modificar la Llei de bases de règim local i podem continuar entenent que la seva norma serà bàsica en tots els sentits. Això, des del municipalisme nacionalista, no podem acceptar-ho, ja que seria una intromissió greu en el nostre propi sistema institucional. Si el legislador espanyol actua per la via de la invasió competencial, hi ha el perill que per estabilitat política del Govern de Catalunya no prosperi un recurs d'inconstitucionalitat sorgit del Parlament. Ara bé, seria interessant d'interposar aquest recurs, ja que la doctrina mantinguda per l'alt Tribunal hauria de ser, si més no, revisada profundament, atès el canvi normatiu.

### 3. El Consell de Guberns Locals

L'article 85 de l'Estatut de 2006 crea l'antiga Comissió de Govern Local i li dóna rang estatutari. Aquesta Comissió era presidida pel conseller de Governació, se situava orgànicament dins del seu departament, i era un òrgan mixt entre el Govern i els ens locals. De fet, l'òrgan era paritari i estava format per vint-i-quatre membres, dotze provinents del Govern i dotze, de les entitats municipalistes, cadascuna de les quals en nomenava la meitat. El sistema d'acords, però, dóna a les entitats municipalistes el plus d'emetre informes sobre els avantprojectes de llei o els projectes de decret i de fer-hi constar la conformitat o no de l'àmbit local. Els projectes sempre són aprovats, ja que el vot de



qualitat de la presidència els fa decantar, però si la part municipal hi està en desacord, cal fer-ho constar expressament.

La Comissió de Govern local podrà, fins i tot, mantenir-se, ja que informa únicament sobre els avantprojectes i els projectes que aporta el Govern de Catalunya. Per tant, si el Govern considera necessari mantenir un òrgan de consulta i consideració local al seu si, podrà mantenir aquesta estructura.

L'article 85 aporta la vella reivindicació dels ens locals. Tenim veritables exemples de barbaritat legislativa quan la ponència ha decidit ser creativa. La Llei d'intervenció integral de l'administració ambiental n'és un exemple i la darrera reforma de la Llei de protecció dels animals, tal com hem assenyalat, n'és un altre exemple, per posar-ne dos de corresponents a dues legislatures políticament diferents i temporalment allunyades.

Segons es desprèn del mateix article 85, el Consell s'incardina en l'activitat parlamentària pròpiament dita. La Comissió de Govern local és un òrgan informatiu previ i aquest nou òrgan és informatiu durant el procés de tramitació parlamentària, per la qual cosa cal que es mantinguin tots dos òrgans, no pas perquè el municipalisme es pugui fer sentir dues vegades, sinó perquè els oients són diferents. L'un, la Comissió de Govern local, s'adreça als membres del Govern i l'altre, el Consell de Governos Locals, s'adreça als parlamentaris, en definitiva, als representants de la sobirania popular.

**El Consell és un òrgan informatiu durant el procés de tramitació parlamentària**

És important insistir en aquesta significació política, ja que el rang polític dels membres de les corporacions locals s'adiu més al dels parlamentaris que al dels membres del Govern. Tradicionalment –i als efectes de negociació econòmica té sentit– la relació s'estableix entre els membres del Govern i els membres de les corporacions locals. Cal recordar, però, que els membres de les corporacions locals són resultat directe d'unes eleccions i, per tant, representants directes de la sobirania popular. Els membres del Govern, tot i les seves prerrogatives, no tenen aquest caràcter *per se*, ja que sorgeixen d'una decisió, sobirana i legítima, dels representats de la sobirania popular.

Així, el nou òrgan situa els electes locals, dipositaris de la sobirania popular, al costat dels parlamentaris, també dipositaris d'aquesta sobirania, i obliga aquests darrers a escoltar els membres de les corporacions locals en les tramitacions parlamentàries d'iniciatives legislatives que afecten de manera específica les administracions locals.

Atenint-se al sentit de l'article 85 del nou Estatut, el legislador està obligat a regular mitjançant llei la composició i el funcionament del Consell de Governos Locals. Aquesta actuació s'hauria de dur a terme sense dilació, ja que són diverses les normes que el Govern ha tramès al Parlament sobre les quals s'haurien de pronunciar els governs locals, atès que

afecten de manera específica les administracions locals, com ara la Llei de l'habitatge i la Llei de serveis socials, per posar dos exemples concrets i importants.

Un darrer aspecte que cal destacar d'aquest Consell i que el fa radicalment diferent de la Comissió de Govern local és la composició. Si bé correspondrà al Parlament de Catalunya, mitjançant llei, determinar-ne la composició, és evident que aquest Consell és únicament un òrgan municipalista, ja que és el de representació dels ens locals en les institucions de la Generalitat. Fins ara, teníem un òrgan amb paritat entre Govern i ens locals. La nova realitat en fa un òrgan únic de representació local i, per tant, qui el presideixi ha de ser, necessàriament, membre d'una corporació local, ja que són els únics que en poden formar part.